



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E GESTÃO**

**LEÔNIA ADRIANA DE OLIVEIRA BEZERRA**

**REFLEXÕES SOBRE O WELFARE STATE E SUA CONSTRUÇÃO NO BRASIL**

**JOÃO PESSOA**  
**FEVEREIRO/2015**

LEÔNIA ADRIANA DE OLIVEIRA BEZERRA

REFLEXÕES SOBRE O WELFARE STATE E SUA CONSTRUÇÃO NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Tecnologia e Gestão, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.


**Orientador: Prof. Maurício Sardá de Faria**

JOÃO PESSOA  
FEVEREIRO/ 2015

## **CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

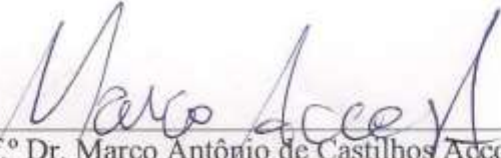
### **REFLEXÕES SOBRE O WELFARE STATE E SUA CONSTRUÇÃO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública no Curso de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba, aprovado em 20 de Fevereiro de 2015, pela seguinte banca examinadora:



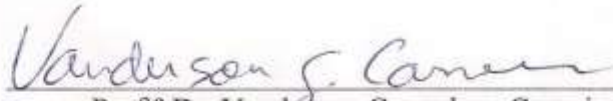
---

Prof.º Dr. Mauricio Sardá de Faria  
Orientador



---

Prof.º Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco  
Departamento de Tecnologia em Gestão Pública – UFPB  
Examinador



---

Prof.º Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro  
Departamento de Tecnologia em Gestão Pública– UFPB  
Examinador

JOÃO PESSOA  
FEVEREIRO/2015

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B574r Bezerra, Leônia Adriana de Oliveira.

Reflexões sobre o welfare state e sua construção no Brasil. / Leônia Adriana de Oliveira Bezerra. – João Pessoa: UFPB, 2015.

47f.

Orientador (a): Prof. Mauricio Sardá de Farias.

Monografia (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Gestão pública. 2. Welfare State. 3. Políticas públicas - Brasil. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:35(81)(043.2)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares e amigos pelo apoio e confiança.

À Universidade Federal da Paraíba.

Ao orientador Prof<sup>o</sup> Maurício Sardá de Faria, pelo acompanhamento, paciência e competência demonstrada durante o processo deste trabalho.

Aos meus colegas de turma, no Curso de Tecnologia em Gestão Pública, pela amizade e pelo companheirismo durante esses anos de aprendizagem.

E a todos os professores dos Departamento de Tecnologia e Gestão, que me acompanharam durante este processo de graduação.

## RESUMO E PALAVRAS CHAVES

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a literatura sobre o Welfare State e verificar em que medida o Estado brasileiro se aproxima das suas características. Através de uma abordagem teórica e conceitual, queremos entender como vem sendo construído o Welfare State pela Gestão Pública no Brasil, em quais dimensões temos avançado e os aspectos que limitam seu desenvolvimento. Para a realização deste trabalho resgataremos historicamente o surgimento do Welfare State, identificaremos suas características principais apontadas pela literatura, a fim de perceber como estas se apresentam nas políticas públicas brasileiras.

**Palavras-chave:** Welfare State, Gestão Pública, Políticas Públicas, Brasil.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the literature on the welfare state and ascertain to what extent the Brazilian state approaches its features. Through a theoretical and conceptual approach, we want to understand it has been constructed by the Welfare State Public Management in Brazil, in which dimensions we have advanced and the factors that limit their development. For this work historically redeem the emergence of the welfare state, identify its main features by the literature in order to understand how these are presented in Brazilian public policy.

Key words: Welfare State, Public Administration, Public Policy, Brazil.

## SUMÁRIO

RESUMO E PALAVRAS CHAVES .....	
ABSTRACT .....	
INTRODUÇÃO.....	5
1 O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL .....	8
1.1 Conceito Histórico.....	9
1.2 Origem e Evolução .....	11
1.3 Os tipos de Welfare State .....	13
2 POLÍTICAS DE BEM ESTAR SOCIAL NO BRASIL.....	17
2.1 O Surgimento no Brasil .....	17
2.2 Constituição de 1988 .....	19
2.3 Desenvolvimento do Welfare State no Brasil.....	21
2.4 Atual Sistema de Políticas Públicas no Brasil .....	23
3 EXPERIÊNCIAS NO BRASIL.....	26
3.1 Na Seguridade Social.....	26
3.2 Na Saúde.....	27
3.3 Na Educação .....	32
3.4 No Mercado de Trabalho.....	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	44



## INTRODUÇÃO

O Welfare State é a denominação em inglês para Estado de Bem-Estar Social. Trata-se de um tipo de organização política e econômica onde o Estado se coloca como um agente de proteção e defesa social e organizador da economia. Nos países em que foi implementado, o Welfare State assumiu como objetivo garantir padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social aos cidadãos. Nestes casos, o Estado assume a responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos, o que implica em transferências monetárias e de serviços, invariavelmente redistributivas. (KERSTENETZKY, 2011)

No Brasil, a construção do Estado e das políticas sociais possui um histórico marcado pela tradição e pelo conservadorismo. Somente com a Constituição de 1988 a proteção social passou a ser concebida, de fato, sob a perspectiva de direito da cidadania. No contexto em que indicadores de dificuldade na promoção da cidadania social são tão recorrentes, apontando para a persistência dos temas como pobreza, violência e desigualdade, questões relacionadas ao perfil e impacto do gasto público social ganham contornos ainda mais relevantes.

Entendemos que a Constituição de 1988 trouxe consigo reformas na área social que fazem da perspectiva da construção do sistema de proteção social uma ponte civilizatória para a ampliação dos direitos de cidadania, delineando como perspectiva um tipo de Welfare State, no qual o Estado reconhece a incapacidade do mercado em prover o bem-estar necessário à população e age de modo a reduzir os riscos sociais dos indivíduos, baseado no direito social atrelado à condição de cidadania. Desde então, os gastos sociais no Brasil apresentaram significativa ampliação, embora estejam ainda bem abaixo dos montantes registrados nos países mais igualitários. (DRAIBE, 2010)

Nossa preocupação inicial com esta pesquisa foi verificar em que medida o conjunto de políticas sociais existentes no Brasil apontam para a construção de um Estado de Bem Estar Social. Dito de outra maneira, tomamos como ponto de partida os avanços em termos de direitos sociais garantidos pela Constituição de 88 para investigar em que medida as políticas sociais e de cidadania no Brasil se aproximam ou se distanciam das características do Estado de Bem Estar Social.

Entendemos que, para o campo da gestão pública, é importante refletirmos sobre as políticas sociais e a ampliação do campo dos direitos de cidadania no Brasil e verificar se

apontam para o reconhecimento público desses direitos, para a universalização do acesso e garantia efetiva dos mínimos sociais, condições essenciais para o avanço em direção à construção de um Welfare State no Brasil.

Desta maneira, este trabalho possui como objetivo geral apresentar algumas reflexões sobre o fenômeno do Welfare State, a partir da literatura sobre o tema, e realizar uma aproximação com a construção das políticas sociais no Brasil suas características, avanços e desafios. Para tanto, estabelecemos como objetivos específicos: a) analisar teoricamente o fenômeno do Welfare State, suas características centrais, modalidades e sua conformação na trajetória do Estado brasileiro; b) Desenvolver, nas suas linhas gerais, o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil; c) verificar as principais políticas sociais no Brasil nesse início de Século XXI e se apontam para o fortalecimento de uma perspectiva de Welfare State.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo servirá como base para conhecermos o fenômeno do Welfare State, sua origem e evolução, os tipos de Welfare State existentes, as diferenças entre eles. Adiantamos que, na literatura, são geralmente apresentados três tipos de Welfare State, que são: o Liberal, o Conservador e o Socialista. (ESPING-ANDERSEN, 1991)

O Segundo capítulo tem a intenção de mostrar o surgimento das políticas de Bem-Estar Social no Brasil, o que a Constituição de 1988 significou para a ampliação dos direitos sociais, e as conquistas que se sucederam depois de sua criação. A Constituição de 1988 é um marco na história da proteção social para o país, na medida em que estabeleceu mais direitos sociais para os cidadãos, instituindo propostas de políticas mais universais e igualitárias, promovendo assim a inclusão social da população. Procuraremos verificar como ocorreu o desenvolvimento de tais políticas e como se encontra o atual sistema de políticas públicas no Brasil.

No terceiro capítulo, analisaremos como estão sendo inseridas as Políticas Públicas de Bem-Estar Social, na Seguridade Social, na Saúde, na Educação e no Mercado de Trabalho. Pretendemos com isso observar se há evidência que apontam para o fortalecimento de uma perspectiva de bem estar no âmbito do Estado brasileiro, com avanços do direito de cidadania para a sociedade Brasileira.

Cabe adiantar, desde já, que no campo das políticas de seguridade social, que compreende as políticas de previdência social, assistência social e saúde pública, o artigo 194 da Constituição de 1988 descreve bem os direitos. Na saúde, a Constituição de 1988 avançou ao apontar para a construção do SUS (Sistema Único de Saúde) que prevê o fornecimento dos serviços básicos de saúde. Foram desenvolvidos os Programas de Saúde da Família, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – (FAZ), a Superintendência de Campanhas da Saúde Pública (Sucam), para os militares; o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural- (Funrural), para auxiliar aos trabalhadores rurais; o SAMU – Sistema de Atendimento Móvel de Urgência, as Unidades de Pronto Atendimento – UPAs; o Programa Mais Médicos; a Rede Cegonha; a Rede de Atenção Psicossocial; o Sistema de Informação do Câncer (Siscan); e a Assistência Farmacêutica, são alguns dos programas criados que serão conhecidos neste capítulo.

Em relação a Educação também veremos que ocorreram fatos importantes para tentar melhorar o nível de escolaridade da sociedade, como a criação do Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental; a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional); o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio; o PROUNI – Programa Universidades Para Todos ; o SISU - Sistema Nacional de Seleção Unificada; Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime); o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido (Proforti); o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) e a Escola de Gestores da Educação Básica. São alguns citados neste capítulo. O Mercado de Trabalho com a criação da CLT- Consolidação das Leis do Trabalho trouxeram mais garantias aos trabalhadores. A construção do Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Programa Nacional de Qualificação (PNQ) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Atualmente, o campo das políticas públicas sociais no Brasil apresenta uma grande amplitude e complexidade, de maneira que esforço que realizamos estará longe de ser conclusivo, servindo no entanto para o levantamento de questões para estudos futuros.

## 1. O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

O Estado do Bem-Estar Social ou Welfare State designa fundamentalmente o conjunto de políticas sociais e de assistência aos cidadãos que garante padrões mínimos de qualidade de vida para determinada sociedade. Estes tipos de serviços assistenciais são de caráter público e reconhecidos como direitos sociais. A construção de um Estado do Bem-Estar Social requer, geralmente, a existência prévia de períodos de desenvolvimento econômico.

No caso específico de países em desenvolvimento, a escolha pública ocorre de forma que o Estado participa no processo de desenvolvimento de maneira ativa, configurando-se em um Estado Desenvolvimentista. A aprovação e implementação das propostas constitucionais brasileiras de universalização, inclusão social e expansão das políticas públicas sociais, foi preciso ir na contramão o conservadorismo. (GUERREIRO, 2010)

Os estudos sobre o Welfare State encontram-se em constante evolução e é sempre um ponto de extrema importância para a Gestão Pública. Na teoria, a democracia favorece a implementação do Welfare State, pois todos terão direitos sociais. Porém, historicamente, os países democráticos demoraram para implantá-lo, especialmente aqueles que permaneciam essencialmente agrários, dominados por pequenos proprietários que conseguiam ganhar o voto em troca de menos impostos. Outros países, ainda que não democráticos, através de tributos elevados conseguiram mobilizar recursos para promover políticas públicas sociais.

A teoria da mobilização de classe supõe que o Welfare State vai além de aliviar os males causados pelo sistema capitalista, pois um Welfare State “socialdemocrata” fortalece o movimento dos trabalhadores, estabelecendo fontes de poder, diminuindo o poder capitalista. Avaliaremos no presente capítulo o conceito histórico de Estado de Bem-Estar Social.

## 1.1 Conceito Histórico

Para iniciarmos essa parte, vamos apresentar um enunciado de Welfare State que parece cobrir em grande parte a complexidade do fenômeno, elaborado por Fleury e Ouverney, como segue:

Os Welfare States – como foram designados os amplos sistemas de proteção social – são produto de uma situação histórica concreta, vivida na Europa, que deu origem ao Estado Nacional, à democracia de massas e ao capitalismo industrial. Pode-se identificar uma sucessão de elementos históricos que explicam a expansão da proteção social. São eles: a industrialização; a grande mudança populacional na direção campo/cidade; a ruptura dos laços e redes tradicionais de solidariedade e integração; o surgimento de grandes unidades produtivas e a criação de grupos relativamente homogêneos de trabalhadores; a mobilização e organização da nova classe trabalhadora por melhores condições de trabalho; a evolução da democracia de massas com a criação de partidos operários e/ou socialistas; o aumento da produtividade do trabalho e da riqueza acumulada; a consolidação de um corpo burocrático estatal e domínio das técnicas administrativas; o aumento da intervenção do Estado e criação de mecanismos redistributivos por meio de políticas sociais; a institucionalização do conflito industrial e redistributivo, mediante o desenvolvimento de organizações como partidos e associações de representação de interesses, capazes de dialogar e estabelecer acordos sobre assuntos de interesses mútuos. (FLEURY E OUVERNEY, \_\_\_\_, p. 8)

Inicialmente, cabe indicar que o Estado de Bem Estar Social é uma construção histórica, um processo com avanços e recuos em pleno desenvolvimento, mas caracterizado, de forma geral, pela ampliação do campo dos direitos sociais aos cidadãos e responsabilização do Estado pela garantia desses direitos através de ações e políticas públicas.

Na Alemanha, por volta de 1880, aconteceu o que se pode chamar de primeiro Estado de Bem-Estar Social, sob o governo de Bismarck. Nesse período, nas formas de seguro criadas nem todos os trabalhadores eram beneficiados. No entanto, o desenvolvimento dos Estados de bem-estar social na Europa e sua evolução deve-se fundamentalmente aos princípios defendidos pela social-democracia, tendo sido implementado com maior

intensidade nos Estados Escandinavos (ou países nórdicos) tais como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, sob a orientação do economista e sociólogo sueco Karl Gunnar Myrdal.

De acordo com Kerstenetzky, a ideia de uma “origem” do estado de bem-estar poderia sugerir ter sido precedida de um vazio da intervenção pública voltada para o bem-estar. (Kerstenetzky, 2012, p. 7). Assim, podemos entender que as intervenções estatais na garantia dos direitos foram realizadas visando a melhoria da qualidade de vida das populações, a partir de uma ideia de bem estar social e garantia de uma ordem no interior do sistema vigente.

O surgimento de padrões mínimos, garantidos pelo Estado, como renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito político e não como caridade, está associado aos problemas e possibilidades postos pelo desenvolvimento da industrialização. (ARRETCHE, 1995)

Para Arretche (1995), os serviços sociais emergem para dar respostas às dificuldades individuais dos trabalhadores, visando garantir a sobrevivência das famílias incorporadas às cidades no processo de industrialização. A autora também salienta que as medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção à heterogeneidade da pobreza.

Existem várias maneiras de se organizar um Estado de Bem Estar Social, podendo ser progressivo e regressivo. Essa escolha poderá ocasionar em uma sociedade mais ou menos igualitária. No período marcado pela criação da base institucional e legal do Welfare State brasileiro, o particularismo se expressa na forma de corporativismo. Da fase de consolidação do sistema em diante, o caráter clientelista foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais no país. (MEDEIROS, 2001)

Até o final do século XIX, as principais formas de intervenção estatal para a proteção em relação aos riscos sociais eram de caráter assistencialista e ocorriam ex post. Com a implantação do seguro social na Alemanha, por Bismarck, no fim desse mesmo século, observamos um novo padrão de intervenção do Estado na esfera social, que deixa de ser somente residual. (BENEVIDES, 2011)

Desde já, cabe registrar a concepção de desmercantilização das políticas sociais, como possível indicador para análise das políticas sociais. A ideia de desmercantilização, não enfatiza somente a quantidade, mas, especialmente, a qualidade das políticas sociais

institucionalizadas, medidas pelo grau em que indivíduos podem manter um nível de vida tolerável independente da sua participação no mercado de trabalho. (ZIMMERMANN, 2009)

No final do século XIX, após a crise econômica ocidental ocorreram mudanças no cenário do Estado de Bem-Estar Social, que originaram em: desemprego, greve dos trabalhadores, problemas nas finanças públicas. Assim, no pós Segunda Guerra Mundial, tiveram importantes mudanças nas políticas sociais, como por exemplo: auxílio maternidade, aposentadoria por idade, salário família, seguro contra acidentes, entre outros. Após conhecer um pouco do conceito histórico, o próximo tópico vai mostrar um pouco de sua origem e evolução.

## 1.2 Origem e Evolução

O Welfare State passou por diversas mudanças e aperfeiçoamentos para se adaptar às necessidades e especificidades dos diferentes países. Seu surgimento ocorreu após a segunda guerra mundial e passou por diversas mudanças. (Arretche, 1995). Através da literatura sobre o tema percebemos que muitos autores tentaram explicar sua origem por correntes que dão maior peso à natureza econômica do fenômeno. Passando também por diversos conflitos para se desenvolver. Esses conflitos estão ligados ao campo de escolha para a redistribuição dos produtos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos essenciais à vida social com direito de cidadania.

Segundo Esping-Andersen (1991), existem três tipos de Welfare State que são: regime socialdemocrata, regime ou modelo conservador e regime ou modelo liberal. Esses três tipos são divergentes entre si, pelo fato de cada país tentar solucionar os problemas sociais de algum modo.

Segundo Arretche, (1995): a explicativa central para a emergência e desenvolvimento do Welfare State o papel das burocracias estatais e dos reformadores sociais. Assim, as variáveis explicativas ali propostas são um desdobramento desta premissa:

1. As burocracias públicas jogam um papel central nas reformas sociais, um papel de liderança. O conteúdo de sua ação é explicado pela avaliação que estas mesmas burocracias têm das políticas anteriormente estabelecidas. A aprendizagem social de tais políticas ocorre no âmbito da opinião pública e dos partidos políticos, mas é avaliada de uma determinada forma pelos formuladores das políticas, condicionando o conteúdo das políticas públicas propostas. O conceito de policy feedback diz respeito a este efeito de retorno das políticas prévias sobre as políticas futuras;
  2. As capacidades estatais são uma pré-condição para a emergência de modernos sistemas de proteção social. São medidas pelo grau de burocratização e centralização do Estado, mais especificamente ainda, pelo grau de bureaucratic insulation, que diz respeito à capacidade das burocracias formularem e implementarem políticas públicas, de forma mais ou menos autônoma às pressões sociais;
  3. Os recursos de poder das burocracias são, derivados da formação do Estado, pela consolidação de estruturas burocráticas previamente à plena liberalização e democratização dos sistemas políticos nacionais. A sequência histórica democratização/burocratização é fundamental na análise proposta pelos neo-institucionalistas, dado que ela condiciona a natureza das burocracias públicas.
- (ARRETCHE, 1995, P. 54-55)

A formação do Estado nacional que se definem as capacidades estatais e o grau de autonomia do Estado é onde está condicionada fatores de ordem externa, relativos à posição do país no sistema de relações internacionais, o que inclui relações geopolíticas, ameaças de guerra, necessidade de competição econômica; por outro lado, a formação do Estado é dependente de fatores de ordem interna, tais como a burocratização/democratização, o interesse das elites e dos setores populares na democracia e o grau de comercialização da economia. (ARRETCHE, 1995)

O Estado brasileiro, através das orientações e tendências internacionais, começou a seguir sistemas mais liberais em algumas das suas imputações que se encontram previstas na Constituição. Para beneficiar as contas governamentais, diminuindo os gastos públicos, tornou-se um dos principais objetivos dos nossos governantes, que começaram trocando propostas universalistas, por diversas políticas de oportunidades, direitos e inclusão social. Existem tipos de Welfare State que serão estudados no próximo tópico.

### 1.3 Os Tipos de Welfare State



Sobre o olhar de Esping-Andersen- (1991), os três modelos do Welfare State mostram que: o primeiro modelo diz que quando os mercados tomarem formas universais ocorrerá a mercadorização dos trabalhadores, ou seja, o bem estar desses indivíduos passou a depender inteiramente das relações monetárias (mercado). O segundo modelo adota a previdência social estatal e compulsória com direitos depende muito da forma de elegibilidade e das leis que regem seus benefícios. Tais benefícios dependem quase inteiramente das contribuições, logo de trabalho e emprego. O terceiro modelo é o de Berividge, que a princípio aparenta ser o mais “desmercadorizante”. Oferece benefícios básicos e iguais para todos, independente de ganhos, contribuições ou atuação anterior no mercado.

Ocorreu também um processo de desmercantilização nas políticas sociais e elas ocorreram pelo fato de que nas palavras de Zimmermam, 2009, “as políticas sociais devem, portanto, ser concebidas pelos Estados de Bem-Estar, que regulam a oferta e a demanda de trabalho.” O autor também cita as três formas existentes de sistema de proteção social que foi descrito por Esping-Andersen (1990, p.48), onde mostra a relação da desmercantilização das relações sociais mais detalhadamente:

a) Liberal – Um regime, historicamente predominante nos países Anglo-Saxões, que concebe os direitos sociais através da comprovação de pobreza e da condição de indigência. Esse tipo de sistema social está ancorado na antiga “Lei dos pobres”, já que a provisão de benefícios sociais depende da aplicação de testes de meios (comprovação da pobreza), os quais apresentam graus variados de rigidez. Esse sistema não estende plenamente os direitos de cidadania. O que conta, no modelo liberal, é caráter restritivo dos testes de meios e a moderação dos benefícios. Os benefícios são modestos, pois se objetiva não causar falta de incentivos ao trabalho, valorizando-se, conseqüentemente, a ética do trabalho. Assim, quanto mais restritivos os testes de comprovação da pobreza, menor o grau de desmercantilização. Os países protótipos desse regime são os Estados Unidos da América, Inglaterra e Austrália.

b) Conservador – Esse sistema de proteção social estende benefícios com base no desempenho do trabalho. Essa variante tem suas raízes na tradição do seguro social, que foi desenvolvida primeiramente na Alemanha e, posteriormente, se alastrou pelo continente europeu. Os direitos sociais são concebidos de forma condicional, mesclando trabalho-mercado com contribuições financeiras. Normalmente, o acesso a benefícios obedece à lógica do cálculo, ou seja, à concepção de que o indivíduo tem um benefício pessoal em virtude de cumprir um contrato. O grau de oportunidades oferecidas nesse sistema em relação à desmercantilização depende, em grande medida, das exigências da base de cálculo. Em outros termos, calcula-se o tempo durante o qual um indivíduo tem de trabalhar para ter acesso aos benefícios. Quanto maior o tempo de trabalho para garantir o acesso a benefícios, menor o grau de desmercantilização. Os países protótipos desse regime são Alemanha, França e Itália.

c) Socialdemocrata ou socialista – O terceiro sistema de acesso a benefícios originou-se do princípio universal de direitos de cidadania, concebido com base no relatório de Beveridge (1942). O aspecto inovador nesse tipo de sistema refere-se ao fato de o acesso aos direitos sociais não depender da comprovação da pobreza ou do desempenho no trabalho. A elegibilidade resulta apenas do fato de ser cidadão ou residir num determinado país. Os programas sociais são construídos pelo princípio de distribuição de benefícios, cujos valores são unitários e independem de contribuição anterior. Em virtude disso, esse regime de proteção social possui um grande potencial de desmercantilização, aliás o maior grau em relação aos anteriores. O sistema de proteção social universal é mais forte nos países escandinavos, um princípio há muito tempo existente na tradição socialista de política social. Os países protótipos desse tipo de regime são Suécia, Noruega e Dinamarca. (ZIMMERMAM, 2009, p. 353-354)

Historicamente a construção do Welfare State dependeu da edificação de coalizões políticas, que trata-se de uma política de classe muito mais decisiva que as fontes de poder de qualquer classe tomada isoladamente, ( ESPING-ANDERSEN, 1991).

Nas palavras de Arretche, (1995), existem algumas teorias explicativas para a emergência e o desenvolvimento do Welfare State:

(...) argumentos acentuam o Welfare State como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania.  
(ARRETCHE, 1995, p. 63)

O surgimento de programas sociais seriam um desdobramento necessário de intenções mais gerais postas na jornada pela industrialização. A industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, a estrutura da estratificação social, a estrutura de renda e a distribuição do poder, os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças radicais que exigiriam novas formas de integração social. (ARRETCHE, 1995)

Para alcançar uma abordagem de sistema estruturalista, Esping-Andersen relata:

Uma variante começa com uma teoria de sociedade industrial e afirma que a industrialização torna a política social tanto necessária quanto possível-

necessária, porque modos de produção pré –industriais como a família , a igreja, a noblesse oblige e a solidariedade corporativa são destruídos pelas forças ligadas à modernização , como a mobilidade social, a urbanização, o individualismo e a dependência do mercado. O x da questão é que o mercado não é um substituto adequado, pois abastece apenas os que conseguem atuar dentro dele. Por isso a “função de bem-estar social” é apropriada ao Estado nação.

(ESPING-ANDERSEN, 2009, p. 91)

Para se investir em um Welfare State não dogmático é necessário que o Estado, realize transferências monetárias e de serviços, invariavelmente redistributivas (KERSTENETZKY, 2011). Ainda de acordo com Kerstenetzky, (2011), a literatura sobre o desenvolvimento econômico registra os primórdios de um bem-estar desenvolvimentista, uma espécie de inscrição da política social.

O Estado de bem-estar social é um fenômeno histórico moderno onde as instituições políticas sociais acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas em sentido preciso. O desenvolvimento recente das teorias sobre tipos e regimes de Estado de bem-estar possibilita resgatar os traços específicos com que emergem as modernas instituições da proteção social, gerando também um fértil terreno que permite capturar as características específicas e as variações históricas que se desenvolvem e mudam esses sistemas.

Ainda há muito a se fazer para conquistarmos o Estado de Bem- Estar Social que o Brasil precisa para erradicar os problemas existentes principalmente na saúde e na educação. Apesar das tentativas e avanços rumo à universalização dos direitos sociais,tais políticas sociais ainda precisam de aperfeiçoamento para que o Brasil se compare aos outros países que alcançaram o Welfare State, cujo modelo continua sendo os países Escandinavos.

De acordo com Zimmermann, (2009): “(...) políticas sociais com maior grau de desmercantilização implicam a garantia de um padrão de vida aceitável, tendo em vista a autonomia e a liberdade dos cidadãos no que concerne aos ditames e imposições do mercado”.

A trajetória do Welfare State no Brasil teve um papel redistributivo nas políticas sociais. Utilizando políticas sociais como método de legitimação de ordem política e social e fornecimento de mão- de- obra assalariada à indústria.

De acordo com Benevides, (2011), é possível perceber que as três formas de regime do Welfare State concebem de modo diverso as responsabilidades da proteção social, que condizem com a divisão entre mercado, família e Estado.

Na concepção conservadora, o Estado deve entrar em cena quando a família e o mercado falham para garantir um padrão digno de sobrevivência. Os socialdemocratas, por outro lado, são os defensores das soluções coletivas e reconhecem que o mercado e a família são canais insuficientes de proteção social, sendo os principais causadores das desigualdades sociais. Já os liberais têm como propósito garantir a capacidade individual de inserção no mercado, mesmo que isso implique uma maior desigualdade social, defendendo maior desmercantilização, igualdade e segurança social contra riscos. Os conservadores, por sua vez, baseiam-se no princípio da subsidiaridade do Estado, cabendo à família um papel central na proteção social.

(BENEVIDES, 2011, p. 31)

Alguns aspectos o Welfare State no País serviu para esconder sua realidade desigual quando comparado a outros países, mas sua universalização gerou uma redistribuição que pode ser considerada relevante. O desenvolvimento recente das teorias sobre tipos e regimes de Estado de bem-estar possibilita resgatar os traços específicos com que emergem as modernas instituições da proteção social, gerando também um fértil terreno que permite capturar as características específicas e as variações históricas que se desenvolvem. Conhecendo um pouco dos tipos de Welfare State podemos analisar no próximo tópico iremos conhecer um pouco do surgimento do Welfare State no Brasil.

## 2 POLÍTICAS DE BEM ESTAR SOCIAL NO BRASIL

Esse capítulo vai acompanhar o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, o seu surgimento, o que diz a Constituição de 1988, e o atual sistema que vem acompanhando as políticas públicas brasileiras, com o objetivo de entender as mudanças, os avanços ou eventuais atrasos ocorridos no País.

### 2.1 Surgimento no Brasil

No Brasil a aparecimento das primeiras ideias sobre Welfare State se dá durante as transformações da política social brasileira a partir de 1930, passando por constantes mudanças durante o período de Getúlio Vargas, a ditadura militar até chegar na Constituição de 1988.

Infelizmente o Brasil nunca chegou a estruturar um Estado de Bem-Estar semelhante aos dos países de Primeiro Mundo, o grau de intervenção estatal na economia nacional teve início na Era Vargas (1930-1945) e chegou ao auge durante o período da ditadura militar (1964-1985), os mais beneficiados com os gastos públicos em infraestrutura como por exemplo: nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, autoestradas, construção de grandes empresas públicas etc, foram justamente, os empresários brasileiros e empresários estrangeiros.

Durante a Era Vargas na década de 1930, Medeiros, (2001), mostra que o presidente tinha como estratégia deliberar o aumento do papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como forma de desenvolvimento. Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime populista do período perseguiu três objetivos básicos: *(i)* evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade; *(ii)* despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e *(iii)* fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime. Tais objetivos foram alcançados por meio de uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime.

Já durante a época da Ditadura Militar iniciada em 1964, os militares inauguraram a fase da consolidação do sistema acompanhada por profundas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais. (MEDEIROS, 2001)

Já nos anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, foram marcados pelo esforço de estabilização da economia, por causa da hiperinflação, e pelas próprias políticas voltadas para controlá-la mais que acabaram gerando desequilíbrios externo e fiscal.(KERSTENETZKY, 2012)

No Governo de Luis Inácio Lula da Silva, procurou-se ativar o gasto social; em estabilizar a economia para preservar o controle da inflação, fazendo com que a política monetária e fiscal fossem instrumentalizadas; e investir em serviços públicos sociais.(KERSTENETZKY, 2012)

Nos países industrializados, o Welfare State cumpriu um papel importante de regulamentação da demanda agregada, já no Brasil passa por diversas mudanças de caráter organizacional. A Constituição de 1988 consagrou a ideia da universalização das políticas sociais no Brasil, em uma fase onde as condições econômicas para chegar a um universalismo de fato tornavam cada vez mais precárias, pois a desigualdade social é de grandes proporções.

O atual Estado de Bem-Estar Social Brasileiro possui um histórico marcado pela tradição e pelo conservadorismo. Na Constituição de 1988, a proteção social passou a ser concebida realmente, sob a perspectiva de direito da cidadania, onde os indicadores de dificuldade são tão recorrentes e indicam a persistência da relevância dos temas da pobreza e da desigualdade no Brasil, que questões relacionadas ao perfil e impacto do gasto público social ganham um contorno ainda mais relevante.

Recentemente, verificou-se um avanço em termos de ampliação das políticas sociais no Brasil. Podemos citar outros exemplos de políticas sociais que vem sendo implantados no país como: Bolsa família, Benefício de Prestação Continuada, valorização do Salário Mínimo, aposentadoria para os trabalhadores rurais e domésticos etc, que resultaram, nos últimos anos, no crescimento da classe C e a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, etc. (IPEA 19)

É importante percebermos, então, em que medida essas políticas sociais e a ampliação do campo dos direitos de cidadania no Brasil apontam para o reconhecimento público desses direitos, a universalização do acesso e garantia efetiva dos mínimos sociais, condições essenciais para o avanço em direção à construção de um Welfare State no Brasil.

A literatura nacional ainda é bastante setorizada por políticas específicas e com predominância em termos metodológicos da análise empírica, voltada apenas para descrever estágios alcançados ou deficiências reveladas.(CASTRO, 2011). Ainda de acordo com o autor: (...) adotar um conceito organizador do que será entendido de fato é um passo fundamental para se efetuar o dimensionamento e a análise da política social. (CASTRO,

2011). Para entender é preciso verificar o que ocorreu durante a implementação da Constituição Brasileira de 1988, que será o assunto do próximo tópico.

## 2.2 Constituição de 1988

De acordo com Kerstenetzky, 2012: “(...) A Constituição de 1988 assegurou uma série de novos direitos sociais aos brasileiros, que, uma vez garantidos, nos aproximam das realizações de bem-estar social do regime socialdemocrata, em direção alternativa à do universalismo básico e à do bem-estar corporativos dos períodos anteriores. (...)” Assim pode avaliar melhor as políticas públicas que seriam aplicadas no país, se ocorreram ajustes fiscais, taxa de crescimento econômico e estratégias governamentais.

No primeiro subperíodo citado por Kerstenetzky, 2012: “(...) entre 1988 e 1990, prevaleceram as determinações constitucionais, a despeito das taxas negativas de crescimento do produto.” Ainda falando do subperíodos, no seguinte ainda de acordo com a autora: “(...) entre 1991 e 1992, o ajuste fiscal conduziu à contração do gasto social, enquanto o crescimento econômico foi próximo a zero.” Nos 5 anos seguintes ocorreu um avanço nos direitos da sociedade, sendo um período marcado por variações no gasto social, com quedas e crescimentos, implementações na assistência social e avanços no SUS – Sistema Único de Saúde.

Coalizões políticas e ideologia ajudariam a esclarecer algumas estratégias governamentais, observando-se a opção por estagnação ou retração de gastos sociais e tentativas de desconstitucionalizar direitos, no governo do conservador de Collor. (KERSTENETZKY, 2012). Ainda de acordo com a autora já no governo de Cardoso, a política econômica foi orientada por pressupostos fundamentalistas de mercado relativos ao crescimento econômico, que conduziram a ganhos de eficiência e competitividade ao crescimento do produto, do emprego e da renda. (KERSTENETZKY, 2012)

Ainda sob o olhar de Kerstenetzky, 2012: analisando a situação Brasileira na Constituição de 1988: “A Constituição parece se dirigir a universalização de seu estado de bem-estar, ainda que de maneira claudicante e não homogênea. Com todas as limitações, o

aumento do gasto público social brasileiro gerou uma redistribuição que pode ser considerada relevante.”

Para aprofundar os conhecimentos relacionados ao tema, é preciso verificar como está se desenvolvendo o Welfare State no Brasil, e isso é o que será analisado no próximo tópico deste capítulo.

### 2.3 Desenvolvimento do Welfare State no Brasil

Ao longo do século XX, mas principalmente no período compreendido entre 1930 e 1970, o Brasil se constituiu em uma economia moderna com base industrial e urbana, abandonando seu passado agrário, baseado em exportações de bens primários que predominavam até as primeiras décadas do século, ao mesmo tempo em que modernizou e estendeu as regulações do Estado, assim como os mecanismos para sua intervenção. Como resultado de um Estado que buscava o desenvolvimento, a evolução do sistema de proteção social dava ênfase às relações entre o capital e o trabalho, com reduzida atenção aos direitos sociais e à cidadania. (DRAIBE, 2003)

Surgem inovações na políticas sociais brasileiras que são consideradas positivas por Draibe (1998a , 1998b), onde essas transformações constituiriam uma mudança radical, para melhor, no perfil das políticas sociais brasileiras:

Do ponto de vista do cumprimento de metas, descentralização e maior autonomia decisória efetivamente parecem ter andado juntas, na experiência recente do país, seja por ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais, seja na ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associações de pais na unidades escolares. Coerentemente a tais efeitos, registrou-se maior satisfação de usuários e gestores. Mesmo quando sejam notoriamente insuficientes, por qualquer medida que as meçam, as maiores autonomia e participação registradas significam efetivas inflexões, no país, das suas fortes tradições de centralismo autoritário e burocrático, de difícil remoção, como se sabe. (1998b, p.7)



E ainda:

de uma visão vaga e frouxa da política – entendida como um modo de acudir os pobres, através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas – o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos de graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos.  
(1998a, p. 309)

Para Medeiros o desenvolvimento do Welfare State no Brasil teve:

O caráter redistributivo do Welfare State brasileiro foi comprometido: primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais; e terceiro, por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. As políticas sociais são estruturadas com base em princípios de autofinanciamento; e distribuídas por critérios particulares, o que não apenas limita o universo de beneficiários como também torna os gastos sociais extremamente regressivos.  
(MEDEIROS, 2001, p. 21)

Para Castro o sentido mais amplo que uma Política de Bem-Estar Social busca é:

- Proteger os cidadãos mediante a segurança social que tem como ideia a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano - crianças e idosos, por exemplo- e c) situações de risco, como em caso de acidentes, invalidez por acidente etc.
- realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais.

(CASTRO, 2011, p. 69-70)

Durante o período de industrialização no Brasil, usou-se o Welfare State como forma de instrumento para o controle da demanda agregada ser reduzida. Pois os problemas de superprodução estavam muito mais relacionados ao comportamento do setor externo do que a flutuações nos níveis nacionais da demanda e o número restrito de trabalhadores beneficiados limitava a efetividade das políticas como mecanismo de expansão do consumo. No Brasil, o Welfare State surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente

político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia. (Medeiros, 2001). O próximo tópico será para verificar como está o atual sistema de Políticas Públicas no Brasil.

#### 2.4 Atual Sistema de Políticas Públicas no Brasil

Existem muitas políticas sociais que foram implementados no Brasil, como: o Bolsa Família que foi criado para auxiliar as famílias de baixa renda com um benefício mensal, esse auxílio é oferecido no nome da mulher de preferência, e com filhos com a idade máxima de 17 anos de idade. Mas para a criação do programa ocorreu uma unificação de outros programas já existentes, programas independentes de transferência de renda, de natureza não contributiva que eram: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio- Gás e Cartão-Alimentação criou-se assim o Programa Bolsa-Família, em nível federal, tendo como base de dados um cadastro único.

Quando se fala em Bolsa Família, Zimmermann diz que:

No Brasil, nota-se a predominância de políticas sociais baseadas em concepções liberais, nas quais os critérios de elegibilidade são definidos e estabelecidos através de rígidos testes de meios, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família. Numa perspectiva socialdemocrata, esses benefícios deveriam ser mais generosos, havendo a extinção dos testes de meio, o caráter vexatório de comprovação da pobreza e as demais condicionalidades.  
(ZIMMERMANN, 2009, p. 356)

E de acordo com Kerstenetzky, 2012:

Incluem-se entre as medidas mais importantes a criação do seguro-desemprego, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a aplicação de novas regras universalizantes da Previdência Rural e a regulamentação da assistência social “cidadã” – o reconhecimento, enfim, da responsabilidade pública por vários riscos sociais, antigos e novos, e pela promoção, proteção e recuperação da saúde.  
(KERSTENETZKY, 2012, p. 217)

O Benefício da Prestação Continuada- BPC, foi instituído pela Constituição de 1988 e está regulamentada na Lei orgânica da Assistência Social – LOAS, que beneficiou a sociedade com o salário mínimo mensal para idosos de 70 anos ou mais e pessoas portadoras de alguma deficiência e que não possam ter meios de desempenhar algum tipo de função profissional.

Regulamentou-se que a assistência social deve ser organizada tendo por base a descentralização político-administrativa, repartida entre os estados, Distrito Federal e municípios, com “comando único das ações em cada esfera de governo”, além da participação popular na formulação de políticas e a responsabilidade do Estado. (MIRANDA, 2010)

A Assistência Social por sua vez tem função de manter o atendimento as necessidades básicas da sociedade. Faz parte da Seguridade Social e é responsável por garantir alguns direitos e o acesso das populações necessitadas a uma série de serviços e às transferências, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família que já foram citados a cima. O Sistema Único de Assistência Social- SUAS é que organiza esses serviços e é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Esse sistema conta com equipamentos públicos responsáveis por prestação de serviços diretos para a população que são os Centros de Referência de Assistência Social- CRAS, que é responsável pelo acesso da população ao SUAS, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social- CREAS, que oferece a população atendimento especializados para famílias e indivíduos em situação de ameaça, risco ou violação dos seus direitos como nas situações de violência física, psicológica, sexual, trafico de pessoas, entre outros.

Para a expansão dos Creas nesse período, foi fundamental a integração da Política Nacional de Assistência Social ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM), ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (PIEC) (2010), ao Programa Crack, É Possível Vencer (2012) e ao Plano Viver Sem Limite (2012). (IPEA, 2014).

A Previdência Social é uma espécie de seguro social que tem como função de fornecer ao trabalhador estabilidade financeira em caso de perda de usa capacidade continuar com seus serviços profissionais. Miranda (2010) relata que de acordo com a “Constituição Federal de

1988, em seu artigo 194, inciso I, dispõe que o poder público deve organizar a seguridade social, garantindo a universalidade da cobertura e do atendimento.”

Apesar do caráter solidário do sistema previdenciário, sua principal característica é ser um benefício contributivo, ou seja, apenas algumas pessoas são aptas a recebê-lo e, assim, pode-se dizer que ele não é completamente universal. (GUERREIRO, 2010). De qualquer forma muitos foram os avanços para os trabalhadores.

Além do seguro contra a perda definitiva da capacidade de trabalho, representado pela aposentadoria e pensão por morte, a previdência social também junta outros benefícios como em caso de perda temporária da capacidade de trabalho, o profissional tem direitos como o auxílio doença, o auxílio acidente e o seguro desemprego, que servem para garantir ao trabalhador a preservação de uma vida digna em um momento que esteja incapaz de exercer suas funções.

Na CF/88, as regras de aposentadoria para os servidores públicos foram estabelecidas como parte do próprio regime de trabalho no setor – o Regime Jurídico Único- RJU Somente com a promulgação da Lei no 9.717/1998 e da EC no 20/1998 é que foi instituída a necessidade de criação de Regime Próprio de Previdência Social- RPPS para servidores no país, incluindo os da União, dos estados e dos municípios. A partir de então, as diversas unidade federativas deveriam organizar a proteção previdenciária de seus servidores em regimes autônomos, alinhados, porém, com os direitos, os benefícios e as contrapartidas previstos no RGPS - Regime Geral de Previdência Social.(IPEA, 2011)

Os direitos e os critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos seriam ainda alterados pela EC no 41/2003, que reduziria ainda mais os diferenciais existentes entre RGPS e RPPS, na medida em que estabeleceria que: i) os benefícios de aposentadoria dos servidores públicos seriam calculados pela média dos 80% maiores salários de contribuição; ii) as pensões instituídas pelos servidores sofreriam redução de 30%, na parcela que excedesse o teto de benefícios aplicado pelo RGPS; e iii) que o reajuste dos benefícios se daria com base no índice de inflação de preços. Essas regras, contudo, só valeriam para aqueles que ingressassem no serviço público após a promulgação da emenda, e a partir da aprovação de lei complementar de cada ente federativo, autorizando a criação de sistema de previdência complementar para seus funcionários. Estas leis, por seu

turno, não foram ainda aprovadas, o que faz que as alterações propostas para os RPPS ainda não tenham sido aplicadas. (IPEA, 2011)

O terceiro capítulo será mostrado exemplos de programas criados em quatro setores do país que são: Seguridade Social, Saúde, Educação e Mercado de Trabalho, e conhecer um pouco sobre cada um.

### 3 EXPERIÊNCIAS NO BRASIL

Neste capítulo iremos analisar como estão sendo colocadas em prática as Políticas Públicas de Bem-Estar Social, na Seguridade Social, na Saúde, na Educação e no Mercado de Trabalho. Para saber se estão trazendo melhorias ou não para a sociedade Brasileira. Veremos se houve criações de programas específicos para cada área e se foram criados como anda seu funcionamento.

#### 3.1 Na Seguridade Social

A Seguridade social é um conjunto de medidas que são oferecidas para a sociedade, com o intuito de reduzir o desequilíbrio econômico e social. É facilmente identificada através das prestações e assistências médicas, atos solidários. A Seguridade também consiste em amparar o cidadão em situações como a velhice, a doença e o desemprego. A Seguridade Social está dividida em três formas: a Previdência Social, que acontece mediante contribuição durante os anos de trabalho; a Assistência Social, que procura proteger a população de forma gratuita e a Saúde Pública, que procura auxiliar na redução de doenças, oferece serviços básicos de saúde e de saneamento básico também. Como já foram citados no capítulo anterior.

De acordo com BAPTISTA, 1998:

A concepção de seguridade social apresentada correspondia a uma proposta de universalização da proteção social, com a composição de um efetivo Estado de bem-estar social no Brasil. Esta proposta indicava incluir e organizar saúde, assistência e previdência num mesmo sistema, com novas bases de financiamento e com inclusão, no sistema, de toda a população residente no Brasil. Assim, a seguridade social vinha constituir uma política de redistribuição e justiça social, dando um sentido gradual à reforma. Para os idealizadores do projeto de bem-estar, a aceitação do conceito de seguridade social só viria facilitar o desenvolvimento político institucional da reforma no âmbito dos três setores referidos, que tratados em conjunto conquistariam um espaço institucional no Estado bastante expressivo. (BAPTISTA, 1998, p. 101)

Como pode ser visto no artigo 194 do capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social foi planejada da seguinte forma, proporcionando muitos outros avanços nas políticas sociais:

Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados à assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.  
Parágrafo Único. Compete ao Poder Público nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos:  
I – universalidade da cobertura e do atendimento;  
II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;  
III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;  
IV – irredutibilidade no valor dos benefícios;  
V – equidade na forma de participação no custeio;  
VI – diversidade da base de financiamento;  
VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.<sup>1</sup>

As inovações nos direitos vão em direção de intensificar a universalização do bem-estar, seja por aplicação da cobertura ou uniformização de benefícios e serviços, seja ainda pela criação de um mínimo social para a seguridade assim nivelando o ponto de partida para todos os brasileiros. (KERSTENETZKY, 2012)

### 3.2 Na Saúde

---

<sup>1</sup> Art.194 da Constituição de 1988.

A Saúde é uma das esferas mais importantes da Seguridade Social e para a sociedade. Existem tipos de atividades e níveis diferentes como: a assistência farmacêutica, atenção básica, média e de alta complexidade. Cuidados especiais para grupos da população como as mulheres, crianças, idosos, trabalhadores em geral entre outros grupos. A saúde está presente nas três esferas de governo (União, Estado e Municípios), sendo o Ministério da Saúde responsável por esta esfera, e tendo sua atuação em secretarias estaduais e municipais.

Antes da Constituição de 1988 o sistema público existente era o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Após a Constituição todos os níveis de complexidade se tornariam um direito de todos os cidadãos, buscando melhoras as condições de saúde para todos. Para os Militares houve a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – (FAZ), logo após teve a criação da Superintendência de Campanhas da Saúde Pública (Sucam). O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), foi criado para dar auxílio aos trabalhadores rurais até então esquecidos pelo sistema de saúde. E com isso começaram as previsões de aposentadoria e assistência médica.

Alguns importantes programas foram introduzidos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e foram aprofundados na gestão de Lula, como os programas de atenção básica o Programa de Saúde da Família (PSF), Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e a Saúde Brasil (PSB). (KERSTENETZKY, 2012)

Uma forma encontrada para universalizar a saúde foi a criação do SUS – Sistema Único de Saúde, que abrange tanto um atendimento simples como o laboratorial por exemplo, quanto um transplante de órgãos que se torna um atendimento de alta complexidade. A atenção básica (AB) é fornecida pelo SUS para servir de entrada para a população ao sistema de saúde. O SUS ainda enfrenta muitos desafios por causa da desigualdade social, econômica de cada região. De acordo com Kerstenetzky, (2012), “o SUS é ainda muito dependente da provisão privada, em alguns segmentos, a dependência é praticamente integral”.

A Saúde da Família tem sido pensada como uma estratégia de organização da atenção básica à saúde e, também, como a porta de entrada do sistema. As ESFs, compostas no mínimo por médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde (ACS), por meio de uma atuação sistemática, focada na comunidade, em ações de prevenção e

promoção da saúde, são responsáveis pela análise, pelo acompanhamento e pela busca de solução para os problemas de saúde da população sob sua responsabilidade. (IPEA, 2011).

No que diz respeito a Assistência Farmacêutica a população tem acesso aos medicamentos e seu uso racional permanecem como desafios importantes para o SUS. O programa Farmácia Popular do Brasil tem dois eixos de atuação: as unidades próprias, em parceria com estados e municípios, e o sistema de copagamento, em parceria com farmácias e drogarias privadas.

Ocorreu também a criação do SAMU – Sistema de Atendimento Móvel de Urgência, e às Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, para ajudar no atendimento a população. O SAMU é oferecido pelos três esferas nacionais e tem como objetivo principal, a prestação de serviços de primeiros socorros com o auxílio de veículos como, ambulâncias, motolância, USA- Unidade de Suporte Avançado ou também UTIs móveis entre outros meios de transporte, que agilizam ao atendimento dos feridos, e levam até o hospital mais próximo. A população tem acesso a esse mecanismo através do telefone 192.

As UPAs – Unidade de Pronto Atendimento que funcionam 24 horas por dia com grande parte dos atendimentos de urgência e emergência. Assim ajudam na diminuição das filas nos pronto socorros. As UPAs fazem parte da Política Nacional de Urgência e Emergência que foi criado pelo Ministério da Saúde no ano de 2003.

Recentemente teve a criação do Programa Mais Médicos no ano de 2013, para ampliar a oferta de profissionais nas áreas mais pobres do País, que pretende promover investimentos na infraestrutura dos hospitais e unidades de saúde. Prioritariamente as vagas são destinadas aos profissionais brasileiros que estejam interessados em trabalhar nesse municípios distantes, caso as vagas não sejam preenchidas o País aceitará candidatos profissionais estrangeiros para suprir a demanda.

O financiamento do sistema público que foi golpeado ainda no nascedouro com a retirada dos recursos da Previdência, criando um descompasso entre as responsabilidades constitucionais do SUS, ou seja, a garantia do acesso universal à assistência integral à saúde, e a disponibilidade orçamentária, que fica ainda mais reduzida devido a toda sorte de subsídios, diretos e indiretos, que o Estado concede ao sistema privado. O setor público tem, mundialmente, papel imprescindível na área de saúde, seja como financiador, seja como



regulador ou mesmo como provedor de serviços, embora o grau de envolvimento estatal em cada uma destas funções possa variar de país para país. (IPEA, 2011).

Na Lei da Saúde que é a Lei 8.080 de 1990, no seu artigo 5º e no 6º é possível encontrar os objetivos principais do SUS- Sistema Único de Saúde que são esses:

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

a) de vigilância sanitária;

b) de vigilância epidemiológica;

c) de saúde do trabalhador; e

d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

III - a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - a vigilância nutricional e a orientação alimentar;

V - a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

VIII - a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano;

IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

X - o incremento, em sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico;

XI - a formulação e execução da política de sangue e seus derivados.<sup>2</sup>

Existe também o programa Rede Cegonha que trata da saúde da mulher e da criança e tenta reforçar a rede hospitalar, especialmente a rede hospitalar obstétrica de alto risco, cria novas estruturas de assistência, como os Centros de Parto Normal (CPNs), e visa à

---

<sup>2</sup> Art. 5º e Art. 6º da Lei 8.080 - Lei da Saúde

qualificação dos profissionais de saúde. Os centros possuem ambulâncias, equipamentos para monitoramento do trabalho de parto e assistência à gestante, e, quando não funcionam no mesmo terreno, devem ficar a, no máximo, uma hora de distância do hospital de referência para o tratamento de possíveis complicações. (IPEA, 2014)

Outro programa criado foi, Rede de Atenção Psicossocial tem focado a desinstitucionalização de portadores de transtornos mentais e a assistência a pessoas com necessidades decorrentes do uso prejudicial de álcool e drogas, com destaque para os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). (IPEA, 2014)

Foi criado também o Sistema de Informação do Câncer (Siscan) para auxiliar estados e municípios, que são os gestores dos serviços oncológicos da rede pública, a gerenciar sua fila de espera e acelerar o atendimento. O sistema funcionará em plataforma web, facilitando o acesso e o preenchimento pelo gestor local, e permitirá a integração dos dados dos atuais sistemas do Programa Nacional de Controle do Câncer de Mama (Sismama) e do Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo do Útero (Siscolo), hoje independentes. A cobertura das informações se estenderá a todos os tipos de câncer. O Siscan estará também integrado ao Cadastro Nacional de Usuários do SUS (CADSUS web), permitindo a identificação dos usuários pelo número de seu cartão e a atualização automática de seu histórico de seguimento – mesmo que atendido em outro serviço de saúde ou em outro município/estado. (IPEA, 2014)

Apesar das criações de algumas políticas públicas como foi citada nesse tópico de saúde o Brasil ainda passa por dificuldades no setor. A população brasileira sofre com a falta de atendimento médico adequado e com a crescente privatização do sistema de saúde. Alguns atendimentos ainda são de baixa qualidade, a população reclama de longas filas para atendimento ambulatorial e hospitalar, ocorrem desvios de materiais, as unidades de assistência médica estão lotadas, os administradores são descuidados em alguns casos, enfim ainda há muito que melhorar.

Ainda existem importantes desigualdades no uso de serviços de saúde entre os beneficiários de planos e seguros privados de saúde e os usuários do SUS. As diferenças parecem mais significativas nos serviços ambulatoriais e preventivos do que nos serviços hospitalares.

### 3.3 Na Educação

A Educação é um dos processos mais importante na formação de uma sociedade, pois ela engloba o ensinar e o aprender. A Educação assim como a Saúde também se encontra nas três esferas de governo Brasileira, tendo sua atuação com secretarias estaduais e municipais. Está dividida em 10 níveis de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Técnico, Ensino Superior /Tecnológico/Licenciatura/Bacharelado, Pós-Graduação/Especialização, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado.

O Ministério da Educação – MEC, é responsável pela organização do Plano Geral da Educação Pública Brasileira, no começo desenvolvia atividades de vários ministérios, como saúde, educação, esporte, meio ambiente, só 1960 passou a ser centralizado e dedicar-se apenas a Educação após a aprovação da primeira Lei de Diretrizes Educacionais – LDB. Essa Lei trouxe diversas mudanças para esta área, como por exemplo a inclusão da Educação infantil com a criação de creches e pré-escolas. Essa Lei de número 9.394 de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação. Os princípios e os fins dessa lei encontram-se no Art 2º e 3º e determina que:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> - Art. 2 e Art. 3 da Lei 9394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Em 1996 o Ministério da Educação criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para atender o ensino fundamental, e em 2006 foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Existem vários programas e ações destinado à Educação, desde a educação básica ao nível superior. A Educação compreende nível infantil, o fundamental e o médio, tendo a função de formar esse indivíduos e reduzir a desigualdade social e o analfabetismo. Em 2010 aconteceu a Conferência Nacional da Educação Básica, onde de acordo com o IPEA 19, 2011: “ tema central da conferência Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação foi estruturado em torno de seis eixos: i) papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; ii) qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; iii) democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; iv) formação e valorização dos/das profissionais da educação; v) financiamento da educação e controle social; e vi) justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade”.

Ainda de acordo com o IPEA 19, 2011:

Entre as numerosas deliberações emanadas da Conae, destacam-se:

1. “o PNE deve ser expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas frente às alternâncias governamentais e relações federativas.”
2. “as dimensões, intra e extraescolares, devem ser consideradas de maneira articulada, na efetivação de uma política educacional direcionada à garantia de educação básica e superior de qualidade para todos/as.” Educação 131
3. “(...) deve ser estabelecida lei específica que defina as competências, a participação nos investimentos educacionais e as demais responsabilidades de cada ente federado e devem ser estabelecidos meios de controle e medidas de punição no caso de descumprimento desse dispositivo legal (...). (IPEA 19, 2011, p. 130 – 131)

De acordo com Guerreiro, 2010:

Derivado da ideia que a educação é um direito de todos, foi garantido, ainda, o acesso à portadores de necessidades especiais preferencialmente no ensino regular – para potencializar seu desenvolvimento e também para promover e naturalizar a convivência com a diferença –, a oferta de cursos noturnos adequados as demandas daqueles que necessitam trabalhar durante o dia, e a assistência ao estudante, que provê auxílio com material escolar, transporte, alimentação e assistência médica, assegurando uma rede de apoio a quem necessitar.

(GUERREIRO, 2010, p. 54)

Para o ensino médio foi criado o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, que a princípio tinha o objetivo de avaliar a qualidade do ensino médio no país. Logo em seguida foi criado o PROUNI – Programa Universidades Para Todos que tinha como propósito conceder bolsas de estudos de nível superior para os estudantes. Em seguida foi criado mais um formato o SISU - Sistema Nacional de Seleção Unificada, para unificar os processos de seleção descentralizados.

O IPEA 19, 2011 cita que:

De acordo com o MEC, o vestibular tradicional teria algumas implicações negativas: *i)* limitação da mobilidade dos candidatos, em especial daqueles de menor poder aquisitivo; *ii)* restrição da capacidade de recrutamento, particularmente das Ifes localizadas em pequenos centros; e *iii)* modelação dos conteúdos ministrados no ensino médio.

(IPEA 19, 2011, p. 131)

A Educação Superior no Brasil é separada da seguinte forma: a graduação está dividida em bacharelado, licenciatura e tecnológico; pós-graduação, mestrado, doutorado e curso sequenciais que conferem diploma.

Para Miranda, (2010): (...) é importante destacar o papel das universidades na formação de capital humano, deve-se tratar das interações existentes entre a educação terciária e os demais níveis de ensino. (...) ampliar o ensino médio aumenta seu número de concluintes, o que gera uma demanda futura maior pelo ensino superior (supondo constante ou crescente a taxa dos concluintes que procuram a universidade), fazendo surgir assim, uma necessidade de ampliar este nível de ensino.

Nos últimos anos, ocorreram no país avanços importantes na ampliação do acesso a todos os níveis educacionais. A educação tem a capacidade de desenvolver nos indivíduos suas potencialidades ao permitir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Pesquisas na área educacional apontam que um terço dos brasileiros frequentam diariamente a escola (professores e alunos), desta forma ocorre um crescimento no nível de escolaridade do povo brasileiro, fator considerado fundamental para que se melhore o desenvolvimento do país, e com isso nota-se também que há uma queda no índice de analfabetismo. Essa queda se deve por causa de investimentos feitos na educação.

Serão necessárias ações com foco na mobilização do público-alvo para o acesso e a permanência na escola, com ênfase na assistência ao estudante. Portanto, um conjunto de ações cuja eficácia dependerá do grau em que for possível construir um sistema nacional de educação articulado, tal como foi exaustivamente debatido por ocasião da Conferência Nacional de Educação. (IPEA, 2011)

O apoio técnico ocorre por meio tanto de iniciativas criadas com essa finalidade, como também por intermédio de visitas e reuniões técnicas para discutir a implementação de alguma política específica. Entre as iniciativas criadas especialmente para o apoio técnico, é possível destacar o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido (Proforti), o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) e a Escola de Gestores da Educação Básica. (IPEA, 2011)

Apesar de a educação constar do texto constitucional como direito de todos, sabe-se que parcela considerável da população brasileira não tem, de fato, esse direito assegurado. Residentes em áreas rurais, pretos e pardos, adultos e idosos e os pobres de uma maneira geral sofrem algum tipo de restrição ao acesso e à permanência com sucesso nos sistemas de ensino. Apesar de serem vários os desafios educacionais que se apresentam à sociedade brasileira, optou-se por tratar de dois deles. O primeiro desafio, que é o de assegurar a todos os brasileiros o direito de ler e escrever, esbarra no legado do passado agrário-exportador e escravocrata que marcou a constituição da nação brasileira. O segundo desafio trata de fazer valer o que foi estabelecido pela EC- Emenda Constitucional que ampliou a obrigatoriedade

para a faixa de 4 a 17 anos. Além de o ensino fundamental não ter sido plenamente universalizado. (IPEA, 2011)

Será preciso adotar normas capazes de permitir mais flexibilidade e diversidade ao sistema nas combinações entre educação geral e processos formativos laborais. E, para isso, estimular o desenho de programas inovadores e a implantação de sistemas permanentes de avaliação de resultados e de retroalimentação dos seus desenhos e programação. (IPEA, 2014). No próximo tópico iremos verificar o avanços ocorridos no mercado de trabalho.

### 3.4 Mercado de Trabalho

O Mercado de Trabalho está relacionado a um fenômeno onde dois grupos interagem em tendo em vista a economia e a situação social do país. Uma relação de oferta e demanda de trabalhadores e empregadores. O mercado de Trabalho é fundamental para que um país tenha uma forma capitalista de produção. Para Benevides, 2011, a concepção de Mercado de Trabalho em relação as Políticas de Bem-Estar social é a seguinte:

Esse aspecto está bem enfatizado no modelo nórdico, baseado principalmente em políticas universais e, portanto, mais caras. A estrutura desse regime é, inclusive, altamente dependente de sua estreita relação com o trabalho. Um modelo como esse só pode ser sustentando em um ambiente onde uma considerável proporção da população está empregada e contribuindo para a receita do Estado. Desse modo, esse regime busca garantir o direito ao trabalho, o que, por conseguinte, minimiza os problemas sociais e maximiza a receita dos impostos, viabilizando financeiramente os serviços de alta qualidade e universais defendidos pelo mesmo. O emprego é crescentemente um pré-requisito para um Welfare State generoso. (BENEVIDES, 2011, p. 48)

O autor ainda argumenta que: (...) o emprego é, assim, além de uma necessidade pessoal, uma necessidade coletiva fundamental para a sustentação financeira do Welfare State: a alta taxa de participação contribui para aumentar a produção na sociedade, e isso contribui para o financiamento das vantagens comuns por meio de impostos e aumento da

atividade econômica que fixam as receitas do Estado, além de reduzir o número de dependentes de benefícios.

Porém para KERSTENETZKY, 2014:

Mercados de trabalho polarizados (com elevados prêmio à qualificação e penalidade à não qualificação), instáveis, precários, geraram empregos de baixos salários, temporários, desprotegidos, quando não desemprego duradouro e exclusão social permanente. Acoplados à proteção social tradicional, desenhada para o trabalho industrial, esses empregos deixaram muitos trabalhadores sem acesso a direitos sociais e garantias mínimas de bem-estar.

(KERSTENETZKY, 2014, p. 6)

A CLT- Consolidação das Leis do Trabalho é a primeira norma legislativa brasileira que se refere aos direitos dos trabalhadores. No caderno do IPEA 22 do ano de 2014, mostra que no ano de 2013 além de se celebrar os setenta anos da promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), também será feito um balanço deste período, buscando provar que a acusação de que a legislação trabalhista não acompanha a dinâmica das mudanças econômicas é improcedente, uma vez que, na verdade, houve várias mudanças que ora favoreceram os trabalhadores, ora favoreceram os empregadores – e estas “ondas”, naturalmente, foram influenciadas pelos cenários econômico e político.

O Ministério do Trabalho foi criado em 1930 para regular os sindicatos trabalhistas existentes, regulamentar a jornada de trabalho, reduzir o trabalho de menores e regularizar a s mulheres. O direito ao trabalho é algo fundamental, e essencial aos trabalhadores, porém suas leis precisavam de ajustes e não davam proteção suficiente.

Até a Segunda Guerra Mundial, os socialistas eram defensores do trabalho assalariado e dos trabalhadores assalariados, especialmente do proletariado industrial. Isso significou a defesa exclusiva de determinadas classes sociais, que caracterizava os socialistas da época era a adoção do princípio dos direitos sociais básicos, mínimos cujos benefícios deveriam ser modestos e destinados apenas à classe trabalhadora. (ZIMMERMANN, 2009)



No que se refere a política típicas de um Sistema Público de Emprego- SPE, foi implementado algumas políticas como por exemplo o Sistema Nacional de Emprego- SINE, que ajuda a qualificar os profissionais, capacitação para pequeno negócios urbanos e rurais e correu também a criação do seguro-desemprego.

Atualmente alguns fatos relevantes da conjuntura da área de trabalho e renda no Brasil. Estes fatos consistem em: *i)* a conjuntura do mercado de trabalho, que parece ter superado os efeitos da crise 2008-2009, dado que vem registrando patamares recordes de participação, ocupação e remuneração; *ii)* a política de valorização do salário mínimo (SM), que apesar de todos os avanços registrados desde 2007, permanece dependente da discricionariedade do Poder Executivo; e *iii)* a II Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), em que se debateu o reconhecimento das formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na autogestão. (IPEA, 2014)

No âmbito institucional, entrou em vigor um novo Plano Plurianual (PPA), que introduziu mudanças na organização das ações orçamentárias do Ministério do Trabalho e Emprego. Quanto às principais políticas do ministério, observar-se-ão as tendências no financiamento das políticas, além do desempenho recente dos programas de seguro-desemprego, de abono salarial, de intermediação de mão de obra, de qualificação profissional e de economia solidária. A perda de centralidade do ministério na definição de várias políticas da área persiste, em particular na qualificação profissional. Ainda na parte de acompanhamento das políticas, será descrita a luta recente para se aprovar uma lei que impeça que os estabelecimentos flagrados com trabalho escravo tenham acesso a financiamento público. (IPEA, 2014)

Talvez se possa afirmar que a CLT vigente neste começo de século XXI não é a mesma originada no início do século XX. Ela continua a ser a referência fundamental ao se tratar da regulação do trabalho no Brasil (trabalho assalariado, subordinado). Mas passou por sucessivas ondas de mudanças, que ora asseguraram proteções adicionais aos trabalhadores, ora garantiram liberdades adicionais aos empregadores. (IPEA, 2014)

A Consolidação das Leis do Trabalho –CLT, Lei de número 5.452 de 1943 é uma norma que regulamenta as leis direcionadas ao direito do trabalho, os principais assuntos que pertencem a essa norma são: carteira de trabalho, jornada de trabalho, período de férias,

proteção do trabalho da mulher, contratos individuais, medicina, justiça, fiscalização entre outro. Para entender alguns aspectos os 12 primeiros artigos servem de base para compreendê-la. Que são esses:

Art. 1º - Esta Consolidação estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas.

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

§ 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

§ 2º - Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, constituindo grupo industrial, comercial ou de qualquer outra atividade econômica, serão, para os efeitos da relação de emprego, solidariamente responsáveis a empresa principal e cada uma das subordinadas.

Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual.

Art. 4º - Considera-se como de serviço efetivo o período em que o empregado esteja à disposição do empregador, aguardando ou executando ordens, salvo disposição especial expressamente consignada.

Parágrafo único - Computar-se-ão, na contagem de tempo de serviço, para efeito de indenização e estabilidade, os períodos em que o empregado estiver afastado do trabalho prestando serviço militar ... (VETADO) ... e por motivo de acidente do trabalho.

Art. 5º - A todo trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo.

Art. 6º Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Parágrafo único. Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio.

Art. 7º Os preceitos constantes da presente Consolidação salvo quando for em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam : a) aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviços de natureza não-econômica à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas;

b) aos trabalhadores rurais, assim considerados aqueles que, exercendo funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, não sejam empregados em atividades que, pelos métodos de execução dos respectivos trabalhos ou pela finalidade de suas operações, se classifiquem como industriais ou comerciais;

c) aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições; d) aos servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos.

Art. 8º - As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.  
Parágrafo único - O direito comum será fonte subsidiária do direito do trabalho, naquilo em que não for incompatível com os princípios fundamentais deste.

Art. 9º - Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação.

Art. 10 - Qualquer alteração na estrutura jurídica da empresa não afetará os direitos adquiridos por seus empregados.

Art. 11 - O direito de ação quanto a créditos resultantes das relações de trabalho prescreve

I - em cinco anos para o trabalhador urbano, até o limite de dois anos após a extinção do contrato; II - em dois anos, após a extinção do contrato de trabalho, para o trabalhador rural. § 1º O disposto neste artigo não se aplica às ações que tenham por objeto anotações para fins de prova junto à Previdência Social.

Art. 12 - Os preceitos concernentes ao regime de seguro social são objeto de lei especial.

Quando se fala em renda não podemos esquecer das pensões, que existe duas formas no caso do mercado de trabalho: a pensão por morte e a fundo de pensão. A primeira é o benefício que é pago aos dependentes da pessoa que faleceu. Já a segunda é aquela onde a sociedade gera um patrimônio de contribuição que será utilizada quando a pessoa se aposentar garantindo-lhe uma espécie de renda.

A reforma das pensões segundo Laurrel, (1998), é positiva pois o grande incremento da poupança doméstica conduzirá a rápido crescimento econômico, a mais empregos e a salários mais altos. A autora ainda diz que: “se a poupança para pensões obrigatória produz um incremento na poupança nacional ou meramente provoca uma mudanças proporções entre poupança privada e pública.”

Em 2012, um novo Plano Plurianual de Atividades (PPA 2012-2015) entrou em vigor e houve várias mudanças na configuração dos programas dentro do orçamento, entre as quais chamam mais atenção as seguintes: i) a qualificação profissional, a ação de intermediação de

mão de obra e a ação de fiscalização de segurança e saúde no trabalho deixaram de aparecer com *status* de programa, passando a ser representadas por ações dentro do novo grande programa “Trabalho, Emprego e Renda” (o programa de intermediação passou a estar na ação “Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine”; *ii*) o antigo programa “Erradicação do Trabalho Escravo” foi desmembrado, com a ação de pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado indo para o “Trabalho, Emprego e Renda” e as ações de fiscalização e assistência passando a formar o novo programa “Promoção e Defesa dos Direitos Humanos”; e *iii*) o programa “Rede de Proteção ao Trabalho” que, entre outras coisas, agregava ações de fiscalização do cumprimento de direitos trabalhistas, não existe mais – algumas de suas ações foram agregadas ao “Trabalho, Emprego e Renda”, mas deve-se destacar também o *status* de programa dado à ação de inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. (IPEA, 2014)

Na área de Trabalho e renda, a atuação do setor privado lucrativo e não lucrativo em funções típicas de SPE, não deve ser menosprezada. Os recursos tributários são repassados a uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional privada. (CASTRO, 2011)

Atualmente no Brasil o mercado de Trabalho houve avanços em várias áreas, porém isso não quer dizer que os desafios para o Brasil tenham acabado. Foram criados novos empregos formais onde se é necessário pelo menos ter o ensino médio de escolaridade. As mulheres estão trabalhando mais que os homens, pois além de trabalhar no emprego, também tem suas tarefas domésticas e tem diminuído a quantidade de adolescente e crianças que trabalham.

O mercado de trabalho brasileiro continua apresentando problemas estruturais, que se manifestam principalmente por meio de várias desigualdades entre grupos da população ativa (separados por gênero, raça, idade, localização etc). Esses problemas devem ser considerados, a fim de colocar em perspectiva a melhoria dos indicadores conjunturais desse mercado. (IPEA, 2011)

Com isso podemos perceber que apesar de várias mudanças significativas para o Mercado de Trabalho e das mais variadas conquistas que estão sendo desenvolvidas até agora, o Brasil ainda carece de qualidade para seus trabalhadores, ainda encontra-se taxas de

desemprego, estão diminuindo mais ainda existem, conquistamos mais direitos, e com isso mais deveres também que devem ir se ajustando para que possamos alcançar o desenvolvimento ideal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, pudemos verificar de forma teórica o fenômeno do Welfare State ou Política de Bem-Estar Social. Analisamos a literatura sobre o fenômeno do Welfare State, através de seu conceito histórico, sua origem e evolução, conhecendo os tipos de Estado de Bem Estar Social.

Vimos seu surgimento no Brasil, os avanços a Constituição de 1988 em relação as Políticas de Bem-Estar Social no país, seu desenvolvimento e o atual sistema que se encontra em construção e verificamos que foram criados alguns programas nas áreas de seguridade social, saúde, educação e no mercado de trabalho. Vimos alguns dos pensamentos de diversos autores que estudam e/ou trabalham com o tema.

No caso da Seguridade Social percebemos que está ligada a três campos de políticas: a Previdência Social; a Assistência Social e a Saúde Pública. O artigo 194 da Constituição de 1988, descreve os direitos que devem ser destinados para a sociedade para garantir o acesso aos serviços públicos.

No caso da saúde, a Constituição de 1988 estabeleceu o SUS (Sistema Único de Saúde) como sendo descentralizado e hierarquizado. Onde cabe ao município prestar o atendimento à população, enquanto os estados e a União deverão fornecer o apoio técnico e financeiro para o execução destas funções. Ainda há problemas com a redução das desigualdades na fornecimento dos serviços básicos de saúde, muito embora o modelo tenha permitido a descentralização. O desenvolvimento do Programa de Saúde da Família foi um instrumento de reorganização da atenção básica em saúde no contexto de um novo modelo voltado mais para a prevenção do que a cura hospitalar. Embora o SUS tenha sido criado para ser um Sistema Único, ele convive hoje com outros setores como os planos privados de

seguros de saúde por exemplo. Ocorreu também a criação Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – (FAZ), logo depois a criação da Superintendência de Campanhas da Saúde Pública (Sucam), para os militares; o Fundo de Assistência ao Trabalhados Rural- (Funrural), dar auxílio aos trabalhadores rurais; O SAMU – Sistema de Atendimento Móvel de Urgência, as Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, para ajudar no atendimento a população; O Programa Mais Médicos; A Rede Cegonha; A Rede de Atenção Psicossocial; Sistema de Informação do Câncer (Siscan) esse foram alguns programas que foi citado neste trabalho na área de Saúde.

No caso da educação, houve a criação do Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental que estabelece as responsabilidades dos níveis de ensino. A LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) é aprovada pelo Congresso Nacional. Estas mudanças favorecem uma expansão da matrícula no ensino fundamental. Para o Ensino Médio foram criados: ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio; o PROUNI – Programa Universidades Para Todos ; o SISU - Sistema Nacional de Seleção Unificada, programas que servem para que os alunos ingressem no Ensino Superior. Algumas iniciativas também se destacaram: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semiárido (Proforti), o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) e a Escola de Gestores da Educação Básica.

No Mercado de Trabalho podemos verificar como está relacionado com as políticas de Bem-Estar Social, através das formas de sistemas, mais principalmente observamos sua evolução após a CLT- Consolidação das Leis do Trabalho, trouxeram mais garantias aos trabalhadores como: trabalho assalariado, qualificação profissional pelo Sine por exemplo, o seguro desemprego, erradicação do trabalho escravo, a diminuição do trabalho infantil.

A previsão de fim do Welfare State não se materializou nas décadas subsequentes às mudanças estruturais. Ao contrário, o gasto social (segundo vários indicadores) seguiu aumentando, nos países desenvolvidos, ainda que em velocidade inferior aos anos do pós-guerra. Isso ocorreu em boa parte pelo aumento da demanda (previdência, saúde, desemprego), mas também, o que é relevante no nosso contexto, em função de novas iniciativas. (KERSTENETZKY, 2014).

De acordo com Draibe, (2014), pode-se observar que o desemprego de longa duração, especialmente dos jovens, e temos uma equação crítica de difícil enfrentamento, em termos de proteção social. Com efeito, os sistemas de proteção social continuam operando segundo os padrões pretéritos dos ciclos de vida. Isto é: aparentemente, respondem mal aos novos riscos relacionados ao acesso ao emprego, às múltiplas transições de um ciclo ao outro do curso da vida, ao desemprego, expondo ainda a inadequação da cobertura social aos empregados em empregos de baixa qualidade.

A expansão da provisão de serviços sociais desmercantilizados ficaria em segundo plano. Esta tendência, se mantida, tende a conduzir, cada vez mais, para a esfera mercantil, o processo de reprodução das condições materiais de vida da população brasileira, deixando-a exposta às vulnerabilidades atribuídas ao mercado. (SIMÕES, 2014).

Ainda há níveis de desigualdade em nas áreas mostradas neste trabalho, apesar da criação de diversos programas, e precisam procurar uma política mais democrática com preceitos mais universalizantes. De acordo com Castro, (2011), “os recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais que possibilitaram a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção social e de promoção social fundamental para ajudar a estruturar as condições básicas de vida da população.” Ainda no pensamento do autor: “A política social transformou-se em um poderoso instrumento, por meio da qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda aos mais necessitados e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, como também gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo em massa.” ( CASTRO, 2011).

Percebemos que mesmo com muitas mudanças o Brasil ainda precisa melhorar bastante para alcançar o Estado de Bem-Estar Social como acontece nos países desenvolvidos. O país está no caminho certo, com ajustes em sua forma de colocar em prática os programas já criados e aperfeiçoando também, com a criação de novos programas, com a diminuição da corrupção que está corroendo na maioria de seus políticos, quem sabe em alguns anos essa realidade seja de fato concretizada.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. BIB, Rio de Janeiro, n.39, 1 semestre 1995, p.3-40.

BAPTISTA. Tatiana Vargas de Faria. **Seguridade Social no Brasil**. Revista do Serviço Público. Nº 3. 1998.

BENEVIDES. Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?**. 2011.

CASTRO. Jorge Abrahão de. **Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, Brasília, n 1, 2011.

DRAIBE. Sônia. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

DRAIBE, S. O. **Welfare State No Brasil. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, 1993. (Caderno de Pesquisa n.80)

DRAIBE, Sônia Miriam. **A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.

ESPING\_ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 24, 1991.

GUERREIRO. Maria Pandolfi. **Análise dos Gastos Sociais Brasileiros na Perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: 1988 a 2008**. Niterói, 2010.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 19, 2011.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, n. 22, 2014.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Welfare State e Desenvolvimento**. DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.54, nº1, 2011, PP.129 a 156.



LAURREL , Asa Cristina. **Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina.** Revista Lua Nova, São Paulo, n 45, 1998.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** Brasília, IPEA, Texto para Discussão n. 852, Dezembro de 2001. 24p.

MIRANDA. Apollo Alexandre Machado. **Controvérsias Sobre Políticas Sociais no Brasil Pós Constituição de 1988: Educação, Previdência e Programas de Renda.** Niterói, 2010.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. **O Princípio da Desmercantilização nas Políticas Sociais.** Caderno CRH (UFBA.Impresso), v. 22, nº 56, p. 345-358, 2009.

## **MATERIAL DA INTERNET**

Plataforma: Política Social – Agenda para o desenvolvimento.

Disponível em <http://www.politicasocial.net.br/index.php/opiniaio/249-opieduset6.html>  
Acesso em 25 Jun. 2014.

Plataforma: Política Social - Welfare State: Tendências Internacionais, Caminhos para o Brasil

Disponível em <https://revistapoliticasoialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista04.pdf> em  
Acesso em 20 Nov. 2014.